

Geneva Centre for Security Policy

Great Expectations: UN Peacekeeping, Civilian Protection, and the Use of Force

author: Alan Doss

Copyright © Geneva Centre for Security Policy, 2011

Traduzione non ufficiale a cura del CSDC

L'uso della forza come metodo di protezione: valutazione dell'efficacia

Le aspettative relative alla protezione dei civili sono state mantenute? L'utilizzo della forza o minacce sono stati dei fattori rilevanti? I peacekeepers delle Nazioni Unite hanno le risorse, le capacità e la volontà di rispondere alle aspettative di protezione se l'uso della forza è richiesto? Che lezioni pratiche sono state tratte da situazioni in cui la forza è stata utilizzata come arma di protezione?

Rapporti ONU sulla protezione

Il Segretariato Generale della Nazioni Unite relaziona regolarmente le attività civili e militari di ogni missione di peacekeeping e gli sviluppi politici dei paesi nei quali operano. Tuttavia da queste relazioni difficilmente emergono dati chiari relativi ai contesti nei quali la forza è stata utilizzata per proteggere i civili e a quali conseguenze, positive o negative, questa ha portato.

Nonostante il Consiglio di Sicurezza sia diventato sempre più prescrittivo nell'indirizzare le Nazioni Unite sulla protezione, questo non ha portato a una sistematica documentazione a riguardo. Le missioni non effettuano resoconti regolari relativi al loro ruolo di protezione. Non vi è nemmeno una regolare e precisa documentazione sul quando e sul come la forza sia stata usata per assicurare la protezione dei civili, o a chi la protezione è stata effettivamente garantita.

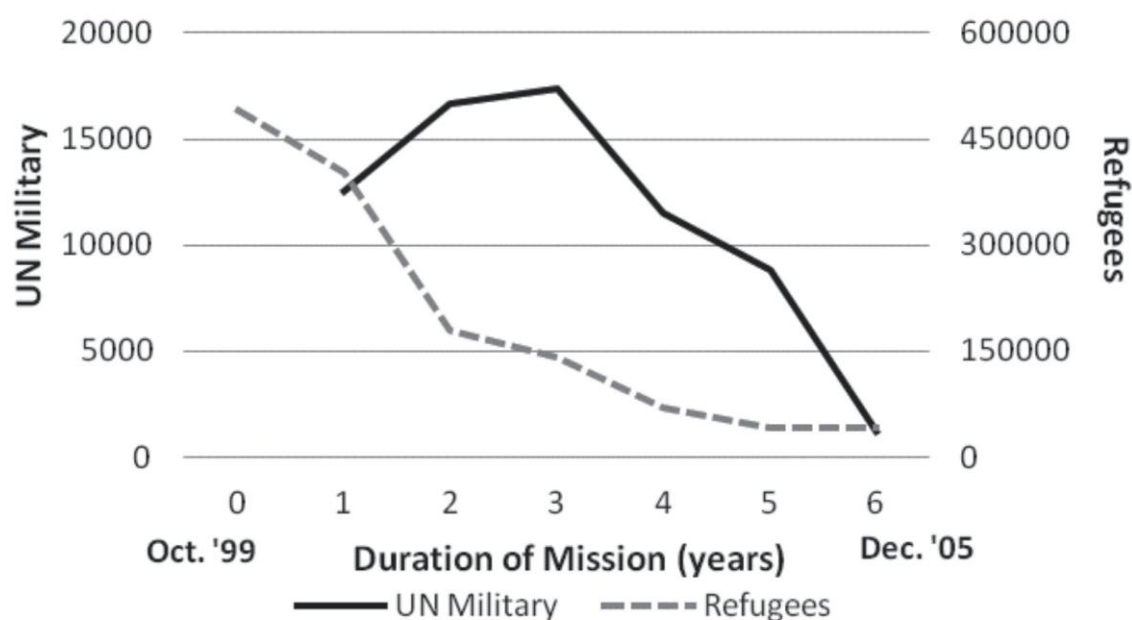
La maggior parte dei rapporti riguarda episodi singoli e non l'andamento generale. Questo ostacola la possibilità di arrivare a una valutazione obiettiva sulla protezione senza essere influenzati dagli ultimi episodi di violenza e di mancata protezione dei civili. Si genera così un problema dato che, senza questo tipo di documentazione, il Consiglio di Sicurezza non è in grado di dare un giudizio esauriente sulle strategie messe in atto in ogni missione.

Esistono degli indicatori proxy per valutare l’impatto generato dalla protezione -i rifugiati e gli sfollati interni ne sono un esempio. I quattro grafici che seguono sotto, comparano i flussi di rifugiati con la quantità di peacekeepers.

Il numero di rifugiati potrebbe non essere una guida del tutto accurata per stabilire il successo o il fallimento della protezione. Questo perché le parti politiche possono esercitare pressione sui rifugiati affinché questi tornino al loro paese, oppure perché i rifugiati possono mostrarsi riluttanti a lasciare il campo profughi dove hanno accesso a benefici concreti. Ciò nonostante sono comunque in grado di fornire degli indicatori sullo stato di protezione.

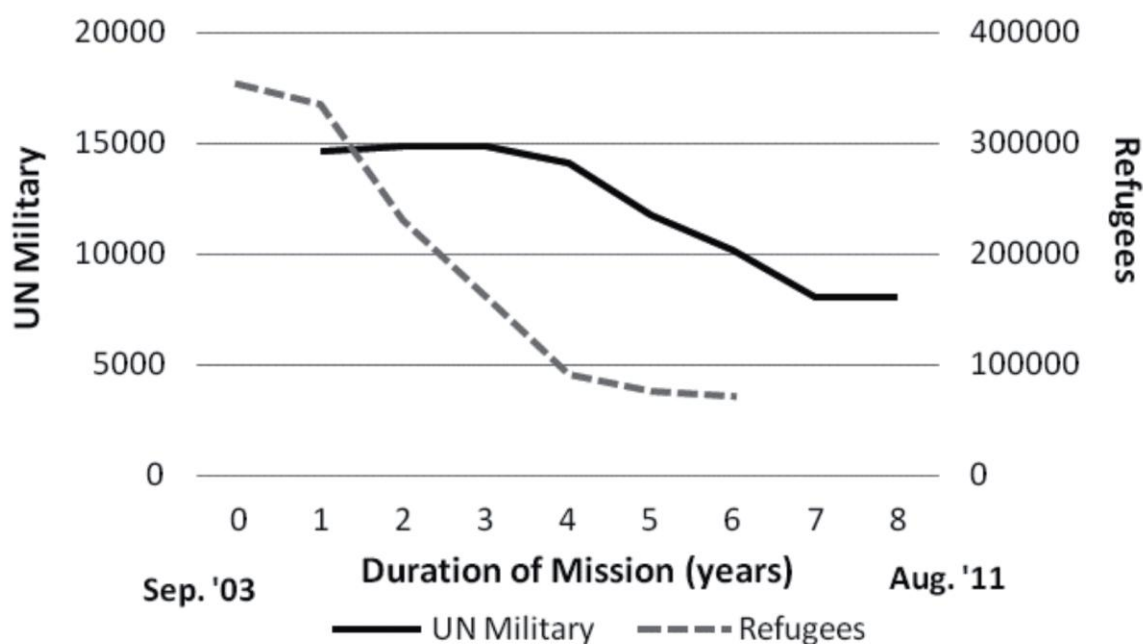
Nel caso della Liberia e Sierra Leone, il numero di rifugiati è diminuito più velocemente rispetto alla riduzione delle truppe. Sebbene questo non implichi un’automatica correlazione tra la presenza e il numero di peacekeepers e la prontezza dei rifugiati e degli sfollati interni di tornare a casa, il rapporto relativamente favorevole tra le truppe delle Nazioni Unite e la popolazione e la dimensione del paese, ha aiutato ad assicurare un livello di sicurezza superiore e un ambiente maggiormente favorevole ai rimpatriati (inclusa la disponibilità di materiale di supporto di agenzie umanitarie e ONG). Nonostante questo, non si può dedurre che sia sempre così. La volontà dei peacekeepers di impegnarsi a proteggere quando necessario è ugualmente importante.

Chart 4a: Refugee Flows vs. UN Military Strength in Sierra Leone (UNAMSIL)



Sources: Reports of the UN Secretary-General, October 1999 - Present
 UNHCR Statistical Yearbooks, 1999 - 2009

Chart 4b: Refugee Flows vs. UN Military Strength in Liberia (UNMIL)

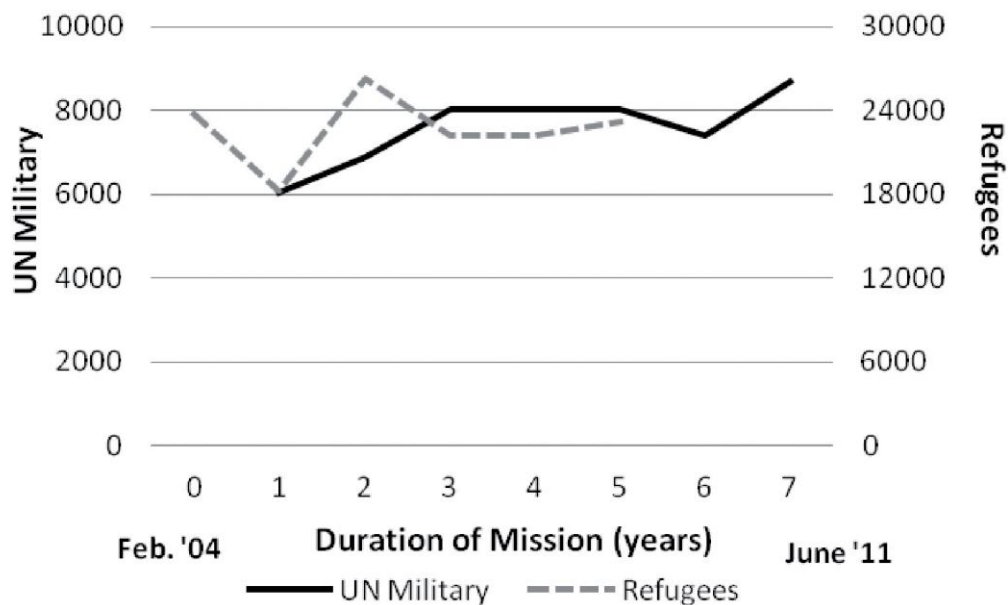


*Sources: Reports of the UN Secretary-General, September 2003 - Present
 UNHCR Statistical Yearbooks, 2003-2009*

Diversamente da quanto successo in Sierra Leone e Liberia, il numero di rifugiati della Costa d’Avorio è rimasto molto statico nonostante l’incremento delle truppe. Nella DRC, il lento aumento delle truppe non ha portato a una significativa diminuzione dei rifugiati. Questo è in parte dovuto alle nuove crisi che hanno generato ulteriori rifugiati (come ad esempio la ribellione Enyélé nella provincia nord ovest dell’Ecuador).

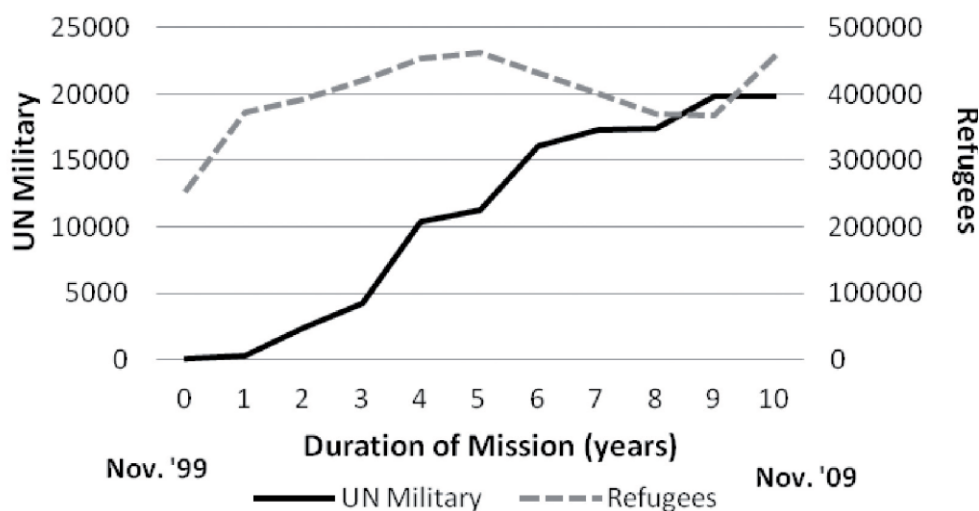
Infine, nella DRC e in misura inferiore nella Costa d’Avorio, il rapporto truppe/obiettivo militare è stato molto meno favorevole rispetto che in Sierra Leone e Liberia. Questo ha reso il lavoro di protezione più complesso. Tuttavia, il principale fattore a scoraggiare il ritorno dei rifugiati è probabilmente l’assenza di una pace duratura e la paura che la violenza riaffiori. La pace, la sicurezza e la protezione sono fattori indissolubili.

Chart 4c: Refugee Flows vs. UN Military Strength in Cote d'Ivoire (UNOCI)



Sources: Reports of the UN Secretary-General, February 2004 - Present
 UNHCR Statistical Yearbooks, 2004-2009

Chart 4d: Refugee Flows vs. UN Military Strength in DRC (MONUC)



Sources: Reports of the UN Secretary-General, November 1999 - Present
 UNHCR Statistical Yearbooks, 1999-2009

Una protezione adeguata

Raramente le Nazioni Unite hanno imposto la loro forza per assicurare il corretto adempimento dei processi di pace. Preferiscono fare uso della mediazione o negoziazione, un approccio che è stato messo in dubbio quando la protezione dei civili è stata messa a repentaglio. La missione delle Nazioni Unite in Sierra Leone (UNAMISIL), ad esempio, è stata criticata per “reputare che un processo politico basato sull’incoraggiamento e l’impegno sono l’unico modo per garantire il processo di pace” ed è stata accusata di diventare “estremamente vicina ai ribelli”¹. Più in generale, si è sostenuto che “la cultura organizzativa delle Nazioni Unite è nota per non fare uso della diplomazia coatta”². La missione UNAMSIL è stata incoraggiata a “essere pronta e disposta a utilizzare la forza per l’adempimento del proprio mandato”³.

Difatti, come detto precedentemente, il Consiglio di Sicurezza ha spesso affidato ai peacekeepers delle Nazioni Unite il compito di proteggere i civili in contesti di minacce imminenti o di violenza fisica. Ciò che è meno chiaro è fino a che punto un’autorizzazione tale possa essere utilizzata in modo preventivo per impedire eventuali attacchi ai civili. E’ questo il motivo per cui i peacekeepers si ritrovano spesso a dover rispondere agli attacchi, anziché prevenirli.

Le Nazioni Unite sono pronte e disposte ad intervenire in modo coatto per facilitare la protezione? La risposta è sì. In ognuna delle quattro missioni discusse, sono stati utilizzati vari tipi di forza in nome della protezione. Ciononostante l’efficacia dell’impatto avuto in questi interventi varia considerevolmente.

Con l’eccezione della DRC, l’utilizzo della forza era piuttosto circoscritto in relazione all’intensità e al lasso di tempo. Sebbene le azioni intraprese in Sierra Leone, Liberia e Costa d’Avorio siano state massicce, gli interventi sono stati abbastanza brevi ed efficaci anziché pensati come una rivendicazione di forza per smembrare e fermare i gruppi armati ritenuti una minaccia per i civili.

La forza e l’efficacia della protezione

Le esperienze acquisite dalle quattro missioni analizzate dimostrano che l’efficacia della forza come metodo di protezione si basa anche su una serie di fattori che non rientrano sotto il controllo o l’influenza delle missioni di peacekeeping:

- un chiaro ed efficace mandato di protezione dal Consiglio di Sicurezza;
- una strategia per implementare il mandato di protezione che tenga in considerazione realtà politiche regionali e nazionali e che includa l’utilizzo della forza come parte integrante di quella strategia, e non come sostituto;

¹ International Crisis Group, Sierra Leone: *Managing Uncertainty*, 24 October 2001, p. 7.

² *Ibid*, p. 7.

³ *Ibid*, p. ii.

- la determinazione della leadership di una missione civile e militare, di fare uso della forza per proteggere quando necessario. Questo deve essere comunicato chiaramente e capito da tutte le parti coinvolte;
- un'adeguata proporzione tra la quantità di truppe necessarie e il loro obiettivo (inclusa la scorta operativa) commisurata all'incarico di protezione imminente.
- Assicurarsi che le forze di sicurezza governative (regolari o irregolari) che minacciano maggiormente i civili vengano tenute sotto controllo e inserite in un programma di Security Sector Reform (SSR).

La maggior parte di questi elementi, se non tutti, sono stati messi in atto in Sierra Leone e Liberia. In entrambi i paesi, le truppe di peacekeeping erano state collocate nell'intero paese ed erano pronte in caso di necessità. Il massiccio schieramento delle Nazioni Unite e lo smantellamento delle milizie, insieme al Security Sector Reform (SSR), contribuì all'implementazione di un quadro politico per la pace, seguito da un'elevata diminuzione della violenza nei confronti dei civili. I peacekeepers delle Nazioni Unite hanno creato i presupposti affinché il processo di sicurezza politica portasse all'ottenimento della protezione dei civili. In contesti nei quali questi elementi non sono stati messi applicati, come nel caso della DRC e in parte anche in Costa d'Avorio, il fattore "protezione" della missione è stato compromesso e la sua credibilità come portatrice di protezione è stata messa in discussione.

Nelle operazioni di peacekeeping e protezione non esistono scelte semplici. L'esperienza MONUC evidenzia il dilemma con cui le missioni UN di peacekeeping devono confrontarsi quando si sforzano di riconciliare due obiettivi fondamentali preposti dal Consiglio di sicurezza, ovvero la protezione quotidiana della popolazione civile e l'obiettivo più ampio di stabilità politica e SSR senza di cui non può essere garantita una protezione a lungo termine. Talvolta questi obiettivi si sono scontrati. Risorse di sicurezza che erano destinate alle elezioni sono state spostate da impieghi di protezione e azioni preventive contro gruppi armati, originando nuovi rischi di protezione quando questi gruppi si sono rivolti contro la popolazione civile. Inoltre, nel caso MONUC, il ritiro della missione di supporto dalle forze di sicurezza nazionale per via di fondate preoccupazioni sulla protezione, ha indebolito gli sforzi di promuovere riforme all'interno delle forze armate, fatto critico per la protezione ai civili.

Come notato dal comandante delle truppe MONUC nella zona est della DRC:

"nel 2006 a MONUC è stato affidato l'incredibile e quasi impossibile compito di sostenere le elezioni presidenziali/parlamentari nella DRC; un incarico complesso sia a livello di sicurezza che di logistica con risorse limitate. Abbiamo avuto difficoltà nella parte orientale tra il dover prioritizzare "la protezione dei civili" e il compito fondamentale di proteggere il personale elettorale e fare di queste elezioni un successo. Mantenere il giusto equilibrio e non deludere le aspettative dei civili riguardo la loro protezione. Quindi secondo il mio punto di vista, in una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, non è necessario mettere come prioritaria la protezione dei

civili. Lasciate che sia chi è al comando a decidere questo. Lasciate che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non indichi nei loro mandati *come* le missioni devono implementare il mandato o prioritizzare a discapito di altri obiettivi e attività. Lasciate che sia la leadership dei mandati a dire *cosa fare e perché*".⁴

Conclusioni

Possono essere tratte svariate conclusioni da questo scritto.

Innanzitutto, le forze delle Nazioni Unite sono state disposte e in grado di utilizzare la forza per proteggere i civili. Mentre vi sono pochi argomenti a favore dell'utilizzo delle forze militari delle Nazioni Unite per la protezione dei civili sotto attacco o sotto minaccia imminente (presunto che siano nella condizione di farlo), vi è molta meno chiarezza rispetto al dove e al quando la forza possa essere utilizzata in modo preventivo per impedire a gruppi armati di attaccare e abusare dei civili.

Questo porta a una seconda conclusione: la comunità internazionale trasmette diversi messaggi sull'utilizzo della forza dei peacekeepers. Quando le Nazioni Unite sono intervenute in modo coatto, per esempio nella zona orientale del Congo, costringendo i gruppi che attaccavano o minacciavano i civili a ubbidire, i peacekeepers sono stati richiamati affinché non intervenissero con azioni militari sostenendo che, se lo avessero fatto, le Nazioni Unite non sarebbero più state viste come "neutrali" e che anche l'accesso umanitario sarebbe stato compromesso. In altre occasioni le missioni di peacekeeping sono state criticate per non aver agito sufficientemente per proteggere i civili. La Sierra Leone ne è un esempio lampante.

Da queste esperienze si trae una terza conclusione: come già osservato⁵, l'utilizzo della forza da parte delle Nazioni Unite può essere considerato più "un'unione di convenienza" piuttosto che "un'unione contro natura". Quando i termini di azione sono chiari e vi sono le risorse, i peacekeepers delle Nazioni Unite possono usare la forza. Ma questi non hanno i mezzi –politici o materiali – per fare un uso massiccio della forza che vada oltre il loro raggio di azione. Questo è il motivo per cui l'utilizzo della forza dovrebbe essere inserito come componente di una strategia politica, e non come un'azione fine a se stessa.

Ovviamente le Nazioni Unite non dovrebbero mai intervenire intenzionalmente o assistere a qualsiasi tipo di forza abusiva, e dovrebbero prendere tutte le precauzioni possibili per evitare che ciò avvenga. Ciononostante, questo non significa che le Nazioni

⁴ Major-General (Ret.) P. Cammaert, *International forum for the Challenges of Peace Operations: Military and Police Requirements for Effective Implementation of Civilian mandates*, 28 April 2010, p. 2, paragrafo 5.

⁵ Vedi T. Tardy, "The UN and the Use of Force: A Marriage Against Nature", *Security Dialogue*, Vol 38 No.1, 2007, pp.49-70.

Unite debbano rimanere neutrali. Nonostante la forza sia raramente sufficiente a portare o garantire la protezione, questa deve essere parte integrante della protezione.

Una quarta conclusione è che anche il Security Sector Reform (SSR) deve essere preso in considerazione. Solitamente i peacekeepers delle Nazioni Unite non hanno l'autorità per disarmare e smobilitare le forze di sicurezza nazionali. Ma le forze di sicurezza nazionali abusive o indisciplinate sono spesso uno dei fattori principali a causare problemi di protezione. Il SSR deve procedere in concomitanza agli impegni di protezione presi, altrimenti questi sforzi saranno gravemente compromessi sia a livello politico che operativo.

Queste scoperte portano a una conclusione finale. Nella pianificazione, la gestione e il monitoraggio delle missioni che hanno delle responsabilità sulla protezione, è fondamentale che i limiti e gli imperativi di questa vengano accuratamente spiegati e capiti da tutte le parti coinvolte, oltre che dal Consiglio di Sicurezza. L'opinione pubblica, sia a livello locale che internazionale, deve sapere fino a che punto una missione di peacekeeping può proteggere la popolazione civile. Senza ciò, si incorre nel rischio che grandi aspettative diventino grandi delusioni.

Traduzione di Giulia von Braunmühl